

BRITA BYE

Forskningsleder i Statistisk sentralbyrå, var leder av Særavgiftsutvalget

CATHRINE HAGEM

Forsker i Statistisk sentralbyrå, var medlem av Særavgiftsutvalget

SNORRE KVERNDOKK

Seniorforsker ved Frischsenteret, var medlem av Særavgiftsutvalget

Sære avgifter?

Anbefalinger fra Særavgiftsutvalget*

Det norske systemet for særavgifter skal bidra til å skaffe staten inntekter og korrigere for eksterne virkninger. For miljørelaterte avgifter er den største svakheten ved dagens system at avgiftene ofte er differensierte, i tillegg til at store forurensere ofte står helt utenfor avgiftssystemet. For helse- og sosialrelaterte avgifter er det spesielt avgiftene på alkohol som anslås å være for lave i forhold til kostnadene bruken av alkohol påfører samfunnet. Andre forhold enn de tradisjonelle eksterne kostnadene, for eksempel graden av nåtidsskjevhet, kan også vektlegges ved utformingen av optimale avgifter.

1 INNLEDNING

Finansdepartementet utnevnte i desember 2006 et utvalg som skulle vurdere særavgiftene.¹ Utvalget fikk følgende mandat:

- Utvalget skal vurdere dagens særavgifter, og ha en bred tilnærming til spørsmålet om hvordan særavgiftene best mulig kan utformes.
- Utvalget skal vurdere hvordan dagens særavgifter ivaretar målene om å (i) skaffe staten inntekter på en best mulig måte, og (ii) korrigere for eksterne kostnader. Videre skal utvalget vurdere hvordan særavgiftene påvirker rammebetingelsene for enkelt næringer og

fordeling av reell kjøpekraft. Både utforming og nivå på avgiftene skal vurderes.

- Utvalget skal peke på forslag til endringer i særavgiftene som kan bidra til at målene i (i) og (ii) nevnt overfor oppfylles i større grad. Forslagene skal skje innenfor en provenynøytral ramme.
- Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene, herunder provenyvirkinger, næringsvirkninger og fordelingsvirkninger og virkninger på helse og miljø. Utvalget skal legge vekt på at forslagene er administrativt håndterbare både for staten og næringslivet.²

* Artikkelen baserer seg på NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene. Under arbeidet med NOU-en hadde utvalget uvurderlig hjelp fra sekretariatet i Finansdepartementet, ledet av underdirektør Torhild Martinsen. Artikkelforfatterne drøfter enkelte steder momenter som ikke står omtalt i NOU-en. Disse står for forfatternes egen regning.

¹ Utvalget var forholdsvis bredt sammensatt av rene fagøkonomer, en jurist og med representanter for ulike organisasjoner som NHO, HSH, LO, Naturvernforbundet og ACTIS.

² I kapittel 6 i NOU 2007:8 ser utvalget på utforming av særavgiftene i lys av administrative hensyn og juridiske forhold. Ved utformingen av særavgiftene er det et mål at avgiftsplikten er klar og kontrollerbar. Det presenteres en oversikt over næringslivets regelverkskostnader forbundet med særavgiftene.

- Skatte- og avgiftssystemet er ikke en del av EØS-avtalen. EUs regelverk for offentlig støtte legger imidlertid begrensninger på Norges utforming av særavgiftene. Utvalget må derfor legge regelverket for offentlig støtte til grunn når det foreslår endringer i særavgifter.

En vurdering av merverdiavgiften ligger ikke innenfor utvalgets mandat. Vi ga imidlertid en prinsipiell vurdering av hvorfor vi bør ha særavgifter³ i tillegg til merverdiavgiften, og peker på både proveny hensyn og ønsket om å korrigere for eksternaliteter. Vi valgte å ha en bred tilnærming til eksternalitetsbegrepet, og har i tillegg til miljøkostnader også sett på helse- og sosiale kostnader.

Særavgiftene er i statsbudsjettet for 2007 (St.prp. nr. 1, 2006-2007) beregnet til å innbringe om lag 88 mrd kroner, fordelt på miljørelaterte avgifter (f.eks. CO₂-avgift, avgifter på avfall, elavgift, grunnavgift på fyringsolje) med om lag 34 mrd kroner, nærmere 30 mrd kroner på bruk-suavhengige bil- og båtavgifter (f.eks. engangsavgiften på bil, årsavgift, båtmotoravgift), i overkant av 19 mrd kroner fra helse og sosialt relaterte avgifter (tobakk-, alkohol- og sukkerrelaterte avgifter). I tillegg kommer dokumentavgiften som utgjør om lag 5 mrd kroner i 2007. Provenyet fra særavgiftene er anslått å utgjøre om lag 9 pst. av de samlede skatte- og avgiftsinntektene for staten og kommunene i 2007.

I forhold til andre OECD land er det samlede skattenivået for Norge beregnet ved skatteinntekter som andel av BNP forholdsvis høyt, mens for skatter på varer og tjenester ligger Norge om lag på gjennomsnittet. Det har vært en utvikling over tid i retning av mer miljøavgifter, dette gjelder også andre OECD land, mens andre avgifter som har vært historisk betinget eller vært ansett som svært lite hensiktsmessig har blitt redusert eller avskaffet. I dag vurderes det også om særavgifter skal benyttes til i større grad å korrigere for eksternaliteter knyttet til for eksempel helseeffekter av kosthold.

Utvalget har tatt utgangspunkt i økonomisk teori og vurdert hvordan særavgiftene er utformet i forhold til prinsipper for indirekte beskatning. I vurderingen av av-

giftene er det lagt vekt på å avdekke hvorvidt avgiftene oppfyller målene de er ment å nå på en effektiv måte. Vi fokuserte på miljøavgifter og helserelaterte avgifter, og la arbeid i å avdekke marginale skadestandarder knyttet til miljø og helse. Med den stramme tidsfristen utvalget arbeidet under, var det i liten grad tid til å utføre egne utredningsoppgaver. I stor grad ble derfor kjent materiale brukt for å gjennomføre vurderinger, og det er påpekt enkelte områder hvor bakgrunnsstoffet er mangelfullt eller trenger å oppdateres.⁴

Utvalget foreslår endringer i en del av særavgiftene. Endringene vil kunne bidra til mer effektiv måloppnåelse. Det foreslås også omlegging av enkelte fiskale avgifter til avgifter som kan korrigere for eksterne effekter og uønskede helseeffekter.

Mandatet la en sterk føring på utvalgets arbeid; det skulle komme med forslag til provenynøytrale reformer i systemet for særavgifter. Dette innebar at det var vanskelig for utvalget å vurdere omlegginger av de avgiftene som kan betraktes som fiskale fordi et eventuelt proveny tap skulle dekkes inn av andre særavgifter og ikke av for eksempel endringer i systemet for merverdiavgift, økt vekt på beskatning av ressursrente eller endringer i den direkte beskatningen.

2 PRINSIPPER FOR UTFORMING AV SÆRAVGIFTER

Særavgifter omfatter fiskalt begrunnede særavgifter, miljøavgifter og avgifter som legges på enkelte varer for å dempe forbruket av dem, i hovedsak pga. av uheldige helseeffekter. En særavgift som betraktes som fiskal skal finansiere offentlig sektors virksomhet. Fra teorien for utforming av optimale skattesystemer og særavgifter kjenner vi til at under forenkende forutsetninger skal ikke vareinnsats beskattes, Diamond og Mirrlees (1971). Det er ikke effektivt med fiskale faktoravgifter som fører til at ulike sektorer og produsenter står overfor ulike relative faktorpriser, eller med skatter som vrir prisforholdet mellom importerte og hjemmeproduerte varer og faktorer. Videre viser resultatet at ulike former for kapitalinntekter bør beskattes likt. Det skal imidlertid pålegges miljø-

³ I tillegg til særavgifter finnes det såkalte sektoravgifter, som matavgiften, og gebyrer, som tinglysningsgebyret. Disse skal i prinsippet kun være kostnadsdekkende. Disse avgiftene regnes ikke blant særavgiftene. Utvalget har ikke gått nærmere inn på disse.

⁴ En del særavgifter er blitt grundig utredet relativt nylig; el-avgiften, avgiften på sluttbehandling av avfall og avgiftene på alkohol og tobakk. Utvalget har trukket på konklusjonene fra de aktuelle utredningene, men har også foretatt egne vurderinger av disse avgiftene. Det er også hentet en del resonneringer knyttet til økonomisk teori fra NOU 1996: 9 Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting

avgifter som korrigerer for eksterne virkninger i produksjonen. Fiskale avgifter som påvirker konsumet skal legges i markeder hvor tilpasningen påvirkes minst. Dette kalles Ramsey-prinsippet for optimal beskatning. Effektivitetstapet er altså minst når skatten blir lagt på de varene og tjenestene hvor prisendringer fører til minst endringer i etterspørselen.

Hvis vi i tillegg antar at konsumet av varer og tjenester påvirker konsumet av fritid på samme måte, er den optimale vareskatten lik for alle varer. Dette blir da tilsvarende som en proporsjonal skatt på arbeidsinntekt, Atkinson og Stiglitz (1972). En generell merverdiavgift på konsum av alle varer og tjenester er derfor optimalt og ekvivalent med en proporsjonal skatt på arbeidsinntekt. Fordelings-effekter skal generelt tas vare på ved en progressiv inntektsskatt. Dersom preferansene er forskjellige for ulike grupper av konsumenter kan det være både effektivitets- og fordelingsmessig ønskelig å ha høye skatter på luksus-goder når etterspørselen etter slike varer er prisuelastisk, se for eksempel Saez (2002) og Sørensen (2007).

Merverdiavgift og særavgifter bidrar til at den effektive marginals-katten på lønnsinntekt benyttet til konsum i markedet er vesentlig høyere enn den formelle marginalskattesatsen på lønnsinntekt og påvirker tilpasningen i arbeidsmarkedet, jf. NOU 1999: 6 Flatere skatt. Å motvirke slik effektivitetskostnader er et argument for å skattlegge varer som konsumeres sammen med fritid (f.eks. biler som benyttes til fritidsformål, fritidsbåter, campingvogner m.m.), Corlett og Hague (1953). Det samme argumentet kan også benyttes for å subsidiere tjenester i markedet som er nære substitutter med fritid (f.eks. leid hjelp i hjemmet).

Miljøavgifter

En optimal miljøavgift på utslipp skal tilsvare den marginale skaden i det optimale utslippsnivået, som også tilsvare den marginale rensekostnaden for samme utslippsnivå. Dersom myndighetene har et bestemt utslippsmål som følge av internasjonale avtaler eller har et eget nasjonalt mål for utslipp og den marginale skaden ikke avhenger av lokale forhold, oppfylles dette målet kostnadseffektivt dersom alle kilder står overfor samme avgift på et utslipp, og denne avgiften tilsvare den marginale rensekostnaden ved det fastsatte målet for utslippsreduksjonene. Hvis det ikke er mulig å skattlegge utslippet direkte kan det være et alternativ å skattlegge kilden til

utslippet, f.eks. vil en CO₂-avgift lagt på bruk av fossile brenslere være ekvivalent med en utslippsavgift, gitt at utslippene ikke kan renses.

Differensierte miljøavgifter vil føre til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Dersom myndighetene også har sektorvise målsettinger om opprettholdelse av sysselsettingen eller produksjonen i en næring eller bedrift bør det brukes egne virkemidler, som subsidier til arbeidskraft eller lavere arbeidsgiveravgift. Slike virkemidler kan imidlertid være vanskelig å innføre som følge av ulike juridiske restriksjoner innenfor EØS-området. Under disse forutsetningene kan man forsvare en differensiert miljøavgift som en nest-best løsning. Differensierte miljøavgifter bør veies opp mot den ekstra kostnaden for andre sektorer i økonomien som dette vil medføre.

Dersom et land har en målsetting om å redusere globale utslipp med en viss størrelse, og myndighetene er forhindret fra å bruke toll som virkemiddel, kan man imidlertid forsvare differensierte avgifter (Hoel, 1996). Årsaken til dette er faren for såkalt karbonlekkasje i form av at reduserte utslipp i Norge kan gi økte utslipp i andre land ved at forurensende produksjon flyttes til land med en mindre streng miljøpolitikk.

Helse- og sosialrelaterte avgifter

Negative eksterne effekter knyttet til forbruk av tobakk og alkohol, og eventuelt andre varer, innebærer at disse skal beskattes hardere enn annet forbruk. Eksempler kan være passiv røyking, alkoholrelatert vold, men også virkninger gjennom skatteseddelen som følge av store helseutgifter etc. Isolert sett skal avgiftene på alkohol og tobakk, i tråd med økonomisk teori, settes slik at de på marginen dekker kostnadene for omgivelsene og/eller fellesskapet ved alkohol- og tobakkbruk. Det kan være svært vanskelig å fastsette marginalkostnaden ved konsum av varer med helsemessige og sosiale konsekvenser, som påpekt i Cnossen (2006). Den samfunnsøkonomiske marginalkostnaden ved forbruk av varer med ugunstige helsemessige effekter og andre eksterne kostnader, vil generelt være høyere enn gjennomsnittskostnaden. Den samfunnsøkonomiske gjennomsnittskostnaden kan derfor benyttes som en nedre grense for anslag på marginalkostnaden.

Informasjonssvikt kan også være en begrunnelse for avgifter. Dersom f.eks. røykere ikke vet at røyking skader helsen og medfører avhengighet, vil de røyke mer enn de

ellers ville gjort. En avgift kan redusere røykenivået ned til det røykeren ville ønsket dersom han hadde vært klar over og tatt inn over seg alle konsekvensene av røyking.

De siste årene har også andre begrunnelser basert på psykologiske mekanismer fått større innpass i økonomifaget. I nyere adferdsøkonomisk teori åpner man for at beslutningstagere kan lide av ulike type beslutningssvikt som de selv ønsker å få hjelp til å korrigere for (selvkontrollproblemer), se Vedlegg 1 i NOU 2007:8. Det skilles ofte mellom tre ulike forhold. Det første er nåtidsskjevhet, noe som betyr at man kan gi etter for fristelser og utsette ubehagelige gjøremål selv om man i forkant ønsker å la vær, og i etterkant skulle ønske man hadde latt være. Videre kan man ha ustabile preferanser, dvs. at smaken/preferansene endrer seg på en måte man ikke forutser og ikke er enige med. Til slutt vil gruppepress også ha betydning. Man kan påvirkes av menneskene rundt seg og hva man ser andre gjøre. Dette kan befestes seg som normer og sedvane, og låse grupper eller samfunn inn i situasjoner som alle egentlig ville tjent på å komme seg ut av.

I tillegg til velferdsøkonomiske og adferdsøkonomiske argumenter, kan det også framstilles andre argumenter til forsvar for særavgifter på skadelig konsum. Ett av dem er folkehelseargumentet som ofte brukes i forbindelse med røyking, og som rett og slett går ut på at man ønsker å redusere røykingen her i landet.

Analysen tyder på at alkohol og tobakk kan være komplementære i konsumet, noe som betyr at en høy tobakksavgift vil redusere alkoholkonsumet og omvendt (Tauchmann et al. 2006). Samspilleffekter kan trekke i retning av lavere avgifter på godene enn i tilfeller hvor slike effekter ikke eksisterer. Særavgifter bør også sees i sammenheng med en bredere tiltaksportefølje som tilpasses over tid. Restriksjoner knyttet til tilgjengelighet vil bl.a. være et egnet virkemiddel.

Et skatte- og avgiftsnivå som avviker mye fra andre land vil påvirke både konsumenters og produsenters mobilitet over landegrensene. For eksempel kan bruk av miljøavgifter føre til ulike former for utslippslekkasjer, mens høye avgifter på for eksempel alkohol- og tobakksvarer kan bidra til at varer i større grad kjøpes i utlandet.

3 VURDERING AV AVGIFTENE OG UTVALGETS FORSLAG TIL ENDRINGER

Nedenfor følger en gjennomgang av de viktigste forslagene til endringer i særavgiftene. Vi presenterer her bare forslagene og argumentasjonen framsatt av et flertall i utvalget.

3.1 Miljørelaterte avgifter

Drivstoffavgifter og årsavgift

Bensin- og autodieselavgiften er bruksavhengige avgifter som har til hensikt å prise eksterne kostnader som vei-bruks-, ulykkes- og miljøkostnader (eksklusive utslipp av klimagasser) ved bruk av motorvogn⁵. Avgiftene bør derfor settes lik de eksterne marginale kostnadene. I 2007 er bensinavgiften og autodieselavgiften henholdsvis 4,17 og 3,02 kroner per liter. Resultater i en rapport fra ECON (2003) tyder på at bensinavgiften om lag tilsvarer (landsgjennomsnittet) for de marginale eksterne kostnadene ved bensinbruk, mens for både dieseldrevne personbiler og lastebiler er den (landsgjennomsnittlige) eksterne marginalkostnaden ved dieselbruk betydelig høyere enn avgiften. De eksterne kostnadene vil imidlertid variere sterkt mellom hvor og når kjøringen finner sted. Ideelt sett burde bilbrukere stilles direkte overfor de lokale marginale kostnadene ved bilkjøring. Dette vil kunne gjøres gjennom ulike systemer for veiprising.

Utvalget foreslår derfor at det innføres *veiprising*. På kort sikt, innen et eventuelt veiprissingsystem er på plass, foreslår et flertall i utvalget at bensinavgiften beholdes på dagens nivå mens autodieselavgiften økes til 4,64 kroner per liter. Drivstoffavgiften på diesel tilsvarer dermed drivstoffavgiften på bensin korrigert for ulikheten i energiinnhold. Generelt er de eksterne kostnadene knyttet til ulykker, kø, støy og veislitasje korrelert med tilbakelagt distanse. Ved å gradere drivstoffavgiften etter energiinnhold vil avgiften i stor grad tilsvare en kilometeravgift, samt at den fanger opp sammenhengen mellom bilens størrelse og vekt og eksterne kostnader knyttet til ulykker og veislitasje. Utslipp av partikler og NO_x er gjennomgående høyere for dieseldrevne biler enn for bensindrevne biler. Det stilles imidlertid stadig strengere avgasskrav til nye biler. Dette har ført til at nye personbiler i dag har vesentlig lavere utslipp enn tidligere, og utslippsreduksjonene har vært størst for dieslbiler, siden disse gjennomgående har hatt vesentlig høyere utslipp enn bensinbiler. Utvalget viser til at det ikke er mulig å ta hensyn til kjøre-

⁵ Når det gjelder eksternaliteter ved flytrafikk reguleres dette gjennom sektoravgifter, lover og regler, herunder Forurensningsloven og internasjonalt regelverk/standarder. En vurdering av sektoravgiftene var utenfor utvalgets mandat.

tøyspesifikke faktorer gjennom en vanlig drivstoffavgift, og foreslår derfor heller at årsavgiften miljødifferensieres.

Alternative drivstoff

I de siste årene har det kommet en rekke alternativer til bensin og diesel på markedet, deriblant bioetanol, biodiesel, biogass, hydrogen og elektrisitet. Omsetningen av disse er foreløpig svært begrenset, og ingen av dem er ilagt drivstoffavgifter. De eksterne kostnaden ved bilkjøring forbundet med ulykker, kø, støy og veislitasje varierer i liten grad mellom de ulike drivstoffene. Utvalget mener derfor at alternative drivstoff skal betale den samme drivstoffavgiften som bensin og autodiesel målt per energienhet. Dersom myndighetene ønsker å stimulere til introduksjon av alternative drivstoffer bør dette heller gjøres gjennom støtte til etablering av infrastruktur for nye drivstoff, og ikke gjennom lavere drivstoffavgifter.

Drivstoff i båt

For å utjevne avgiftsforskjellene mellom bensin og diesel til bruk i fritidsbåter, og for at dieseldrevne fritidsbåter skal betale for de eksterne kostnadene knyttet til båtbruk, foreslår utvalget å utvide grunnlaget for autodieselavgiften til også å omfatte fritidsbåter.

Engangsavgift på motorvogner

Engangsavgiften har først og fremst til hensikt å skaffe staten inntekter. Avgiften skal imidlertid også ivareta hensynet til miljø og sikkerhet. Gjennom en progressiv satsstruktur er det videre lagt vekt på fordelingshensyn. Engangsavgiften er inndelt i 9 avgiftsgrupper med forskjellige satser og struktur. For de fleste kjøretøytyper beregnes den på bakgrunn av vekt, effekt og utslipp av CO₂, men med store satsvariasjoner fra gruppe til gruppe. Engangsavgiften har positive fordelings- og miljøeffekter. Vurdert som en fiskal avgift har den imidlertid flere svakheter. Den skaper vridninger i konsumet, både bort fra konsum av bil og over mot mindre biler. Forholdsvis høye pris- og inntektselastisiteter tyder på at vridningseffektene kan bli ganske store. Vektleggingen av CO₂-utslipp som en komponent innebærer at avgiften også kan begrunnes ut fra miljøhensyn, men utvalget vil påpeke at miljøeffekter som generelt er knyttet til bruk av bil skal prises gjennom bruksavhengige avgifter. På bakgrunn av denne vurderingen kan utvalget vanskelig se særlige gode begrunnelser for å opprettholde de høye engangsavgiftene

på bil. Utvalget anbefaler derfor at nivået på engangsavgiften reduseres over tid.

Omregistreringsavgiften

Omregistreringsavgiften er en fiskal avgift og bør utformes etter prinsippene for fiskale avgifter. Næringslivet bør derfor i prinsippet fritas fra omregistreringsavgiften. Omregistreringsavgiften er imidlertid utformet slik at den høyeste avgiften legges på nye kjøretøy med høy egenvekt. Dette vil typisk være næringskjøretøy. Dette favoriserer kjøp av nye biler i de tilfeller hvor den næringsdrivende har fradragsrett for inngående merverdiavgift. Dagens omregistreringsavgift favoriserer dessuten kjøp av brukte kjøretøy fra utlandet ved at den kun ilegges kjøretøy som tidligere er registrert i Norge. Utvalget foreslår at omregistreringsavgiften fjernes, og at omsetning av brukte kjøretøy legges inn under merverdiavgiftssystemet.⁶ Det vil da påløpe merverdiavgift på avansen ved salg av brukte biler. For privat omsetning vil det ikke påløpe noen merverdiavgift. Ved omregistrering av en bil bør det imidlertid påløpe et gebyr som dekker de faktiske kostnadene ved omregistrering hos biltilsynet.

Båtmotoravgiften

Utvalget foreslår å innføre en progressiv satsstruktur i båtmotoravgiften, etter modell av effektkomponenten i engangsavgiften på motorvogner. Det bør også vurderes om andre komponenter enn motoreffekt skal inngå i avgiftsgrunnlaget. Dette vil da kunne bli en fiskal avgift med klare fordelings- og miljømessige effekter på samme måte som engangsavgiften på motorvogner.

CO₂-avgiften

En kostnadseffektiv virkemiddelbruk for å begrense utslippene av CO₂ tilsier at alle utslippskilder skal stå ovenfor den samme marginalkostnaden ved utslippsreduksjoner. Det oppnås dersom alle står ovenfor samme pris på utslipp, i form av en kvotepris eller en CO₂-avgift. Det optimale nivået på CO₂-avgiften vil avhenge av hvilket klimapolitisk målsetting myndighetene har. På oppdrag fra Særagiftsutvalget har Statistisk sentralbyrå gjennomført beregninger av konsekvenser for norsk økonomi av ulike målsettinger for norsk klimapolitikk. Disse beregningene er omtalt i en egen artikkel i dette nummeret av Økonomisk forum, Bjertnæs, Hagem og Strøm (2007). Gitt målsettingen om å oppfylle Kyoto-protokol-

⁶ Regjeringen varslet i budsjettet for 2007 at den vil vurdere muligheten for å la omsetning av brukte kjøretøy følge merverdiavgiftsregelverket. Dette er også praksisen innen EU.

len, innebærer regjeringens forslag til kvotesystem og tilhørende avgiftssystem et brudd med prinsippet om kostnadseffektivitet⁷. De enkelte aktører står ovenfor forskjellige kostnader knyttet til utslippene, og enkelte sektorer er helt utenfor både kvote- og avgiftssystemet. For å unngå dobbeltbeskatning av utslipp, anbefaler utvalget at alle utslippskilder som er omfattet av kvotesystemet fritas for CO₂-avgift. Det betyr at oljesektoren ikke skal betale CO₂-avgift dersom de blir innlemmet i kvotesystemet. Utvalget mener imidlertid at skattetrykket på oljesektoren bør opprettholdes på dagens nivå gjennom økt direkte beskatning av petroleumssektoren. Et flertall anbefaler også at utslipp som ikke er omfattet av kvotesystemet for 2008, vurderes innlemmet i kvotesystemet, eller ilegges CO₂-avgift.

Avgift på sluttbehandling av avfall

Avgiften på sluttbehandling av avfall ilegges avfall som innleveres både til *deponi* og til *forbrenning*. Formålet med avgiften er å prise miljøkostnadene ved avfallsbehandlingen, motivere til økt kildesortering og gjenvinning, samt å redusere avfallsmengdene til sluttbehandling. *Avgiften på avfall som leveres til deponi* er blant annet et virkemiddel for å begrense utslippene av klimagassen metan. Avgiften ilegges per tonn avfall, men varierer etter miljøstandarden på deponiet. *Avgiften på forbrenning* legges direkte på utslippene fra forbrenning. De beregnede utslippene av metan fra *deponier* er den senere tid blitt nedjustert uten at det har gitt utslag i avgiftssatsen. Et flertall i utvalget foreslår derfor at avgiften rettet mot metanutslipp justeres til nivået på CO₂-avgiften (målt i CO₂-ekvivalenter), og at satsforskjellen til avfall levert til deponier som ikke tilfredsstiller kravene til bunn- og sidetetting opprettholdes fram til det foreligger nye anslag på lokale miljøkostnader ved deponi⁸.

Utvalget mener at *avgiften på forbrenning av avfall* reflekterer marginal tiltakskostnad og marginal skadekostnad for de ulike utslippskomponentene. I tråd med prinsippet om at forurenser skal betale, foreslår et flertall i utvalget at avgiftsgrunnlaget utvides til også å omfatte forbrenningsanlegg i industrien. Forbrenningsanlegg som omfattes av kvotesystemet fra 2008, bør unntas fra CO₂-elementet i avgiften. Utvalget mener at avgiften både på forbrenning og deponering av avfall må overveltes avfallsbesitter

gjennom en bedre differensiering av de kommunale avfallsgebyrene. Dette vil gi husholdningene incentiver til å redusere mengden avfall, øke graden av gjenvinning og til å sortere husholdningsavfallet.

Avgifter på drikkevareemballasje

Dagens avgiftssystem for drikkevareemballasje består av en *miljøavgift* og en *grunnavgift*. *Grunnavgiften* ilegges drikkevareemballasje som ikke kan gjenbrukes i sin opprinnelige form (engangsemballasje). Den er basert på en oppfatning om at ombruk er mer miljøvennlig enn gjenvinning. Det foreligger i imidlertid i dag ingen dokumentasjon som bekrefter denne antagelsen. Et flertall i utvalget kan derfor ikke se at det er miljøfaglige grunner til å opprettholde *grunnavgiften* på engangsemballasje, og anbefaler at denne fjernes.

Miljøavgiften er differensiert etter emballasjens materiale og omfatter alle drikkevarer. Størrelsesforholdet mellom avgiftssatsene er begrunnet ut fra at ulike emballasjetyper gir ulik miljøskade når de havner i naturen. Miljøavgiften er dessuten gradert etter returandel. Dette stimulerer bransjen til å legge til rette for høy innsamling av drikkevareemballasje.

For bedre å reflektere den marginale skadekostnaden av at metallemballasje havner som søppel i naturen, anbefaler utvalget at *miljøavgiftssatsen* for metall reduseres til nivået for plast.

El-avgiften

For å kunne vurdere en optimal utforming av el-avgiften og grunnavgiften på fyringsolje er det nødvendig med en presis formulering av målet med disse avgiftene. Utvalget presenterer to tolkninger av avgiftene, enten som fiskale eller som energipolitiske virkemidler. Hvis avgiftene på elektrisitet og fyringsolje betraktes som rent fiskale avgifter, skal næringslivet fritas i sin helhet, og avgiftssatsen skal være lik for alle husholdninger. Dersom det imidlertid er et mål å begrense (veksten i) forbruket av energi, bør det innføres en generell forbruksavgift på all energibruk. En slik avgift vil imidlertid ikke være treffsikker i forhold til prising av miljøkostnader. Som forbruksavgiften på

⁷ EU har innført et eget kvotesystem som omfatter deler av utslippene fra EU-landene. Regjeringen foreslår et nasjonalt kvotesystem som skal kobles opp mot EUs kvotesystem for 2008-2012 (se Miljøverndepartementet (2007). Dette innebærer at en del norske virksomheter blir kvotepliktige og kan handle EU-kvoter med andre virksomheter som er omfattet av EUs kvotesystem.

⁸ Ulike klimagasser har ulik levetid og momentant strålingspådriv. For å kunne sammenligne klimaeffekten av gassene omregnes utslippene til den felles måleenheten CO₂-ekvivalenter, som tar hensyn til disse forskjellene.

elektrisk kraft (el-avgiften) vil en forbruksavgift på all energibruk ramme energiproduksjon med ulike miljøkonsekvenser like sterkt. Dersom det er et ønske å innføre en generell forbruksavgift på energi for å begrense energiforbruket, mener utvalget at dette bør utredes nærmere før det gjennomføres.

Utvalget mener at målsettingen med el-avgiften ikke er tilstrekkelig presist formulert til at det kan anbefale hvordan avgiftene kan legges om for på en bedre måte å oppfylle målene de er ment å nå. Uavhengig av formålet med el-avgiften, bør imidlertid alle husholdninger betale samme el-avgift. Utvalget foreslår derfor at fritaket fra el-avgift for husholdninger i Nord-Troms og Finmark oppheves. En eventuell støtte til husholdninger med lav inntekt og høye strømavgifter skal gis ved fordelingspolitiske virkemidler, ikke via fritak for el-avgift.

3.2 Helse- og sosialt relaterte avgifter

Alkoholavgifter

Alkohol er et avhengighetsskapende konsumgode. Som for andre slike goder, vil likevel konsumet avhenge av prisen, noe som gjør at avgifter vil kunne påvirke forbruket. Etter en gjennomgang av litteraturen konkluderer utvalget med at elastisiteten i etterspørselen er betydelig, og økte avgifter vil gi en reduksjon i det registrerte forbruket, men kan gi en økning i det uregistrerte forbruket som grensehandel, tax free og smugling.

Alkoholavgiftene avhenger av alkoholinnholdet i drikkevaren, og dagens produktavgift på alkoholholdige drikkevarer er delt inn i tre avgiftsgrupper:

1. Brennevinsbaserte drikkevarer over 0,7 volumprosent.
2. Annen alkoholholdig drikk over 0,7 og til og med 4,7 volumprosent.
3. Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 volumprosent.

Svakvin, sterkvin og øl over 4,7 volumprosent avgiftslegges likt når de har samme alkoholstyrke. Brennevinsbasert drikk over 0,7 volumprosent avgiftslegges høyere enn de øvrige alkoholholdige drikkevarene. Dette kan begrunnes med at en lettere får høy promille ved inntak av brennevin, noe som igjen øker sannsynligheten for akutte skader, og er ikke spesielt for norsk avgiftspolitik. Selv brennevinsbasert drikk med lav alkoholprosent beskattes høyere enn for eksempel øl. Grunnen er at rusbrus kan være inngang-

sporten til alkohol for en del personer (særlig unge mennesker) som ellers ville hatt et lavt alkoholkonsum.

Skadene knyttet til alkoholbruk er omfattende, både de som rammer en selv og andre. Flere studier har forsøkt å beregne disse, men det har ikke vært utført mange studier for Norge. Nye beregninger av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved alkoholbruk (Gjelsvik 2004) indikerer likevel at disse er høyere enn provenyet fra alkoholavgiftene. De samfunnsøkonomiske kostnadene og provenyet fra alkoholavgiftene er imidlertid ikke direkte sammenlignbare, da en del av alkoholskadene er knyttet til bruk av alkohol som ikke er ilagt avgifter. Forskjellen kan likevel indikere at avgiftene på alkohol i gjennomsnitt er for lave. Ut fra kunnskapsgrunnlaget, foreslår flertallet i utvalget at satsen på alkoholavgiftene økes med 10 pst. Selv om det uregistrerte forbruket nok vil øke noe, mener flertallet at en slik avgiftsøkning vil være effektivitetsfremmende. Utvalget anbefaler også at tiltak for å begrense illegal import skjerpes.

Tobakksavgifter

Som alkohol er tobakk et avhengighetsskapende gode. Også her vil prisen kunne påvirke konsumet. Melberg (2007) estimerer priselastisiteter for Norge og finner en priselastisitet på -0,5 for det totale forbruket av tobakk (registeret og uregistrert). Resultatene samsvarer relativt godt med resultatene fra tilsvarende undersøkelser i andre land, og prisen vil derfor kunne være et godt virkemiddel til å regulere forbruket.

Dagens tobakkavgift omfatter sigaretter, røyketobakk, sigarer, snus, skrå og sigarettpapir/hylser. Røyketobakk og sigarer avgiftsbelegges med lik sats pr. gram tobakk, mens det er en lavere sats på snus og skrå. For en pakke med 20 sigaretter samt for rulletobakk, utgjør særavgiften i underkant av 60 pst. av utsalgsprisen. For en snusboks vil imidlertid særavgiften utgjøre i underkant av 30 pst. av utsalgsprisen.

Når det gjelder skadene av tobakksbruk, er det gjort få studier i Norge. Det er også verdt å merke seg at de eksterne effektene av tobakksrøyk avhenger av andre reguleringer som er iverksatt. For eksempel kan man argumentere for at kostnadene knyttet til passiv røyking har blitt mindre etter at den nye røykeloven trådte i kraft.

Cnossen og Smart (2005) oppsummerer ulike studier av skadekostnadene knyttet til røyking av tobakk i ulike EU

land, inkludert lavere utgifter til pensjoner med mer som følge av at røykere har kortere forventet levealder, og viser at når alle kostnader tas med i betraktning kan det argumenteres for at dagens avgiftsnivå på tobakk i flere EU-land ligger noe høyt.

I vedlegg 1 i vår utredning (NOU 2007:8) er de totale skadekostnadene knyttet til tobakksbruk beregnet og sett i forhold til dagens avgiftsnivå på en pakke sigaretter. I samsvar med Cnossen og Smart (2005) viser beregningen at dersom en tar hensyn til de tradisjonelle eksternalitetene forbundet med røyking, er dagens særavgiftsnivå sannsynligvis for høyt. Imidlertid er det slik at dersom en også tar hensyn til nåtidsskjevhet, f.eks. at røykeren synes noe som er nært i tid er viktigere enn noe som ligger fjernt i tid, skal avgiften settes høyere enn om en kun tar hensyn til tradisjonelle eksternaliteter. Det er imidlertid svært vanskelig å anslå nåtidsskjevhetene, og vedlegget viser hvor store nåtidsskjevhetene må være for at dagens avgiftsnivå kan begrunnes.

Utvalgets flertall mener at det er vanskelig å fastslå omfanget av nåtidsskjevhet, men det er ikke urimelig at den bidrar til å understøtte dagens avgiftsnivå. Basert på dette foreslår et flertall i utvalget ingen endringer i avgiften på røyketobakk og sigaretter. Det vil også påpeke at et generelt folkehelseargument om å begrense bruken av for eksempel tobakk over tid, ytterligere kan forsvare en høy avgift på tobakk.

Avgiften på snus er svært lav sammenliknet med annen tobakk, og det har vært en kraftig økning i forbruket av snus blant ungdom. På bakgrunn av de opplysningene som foreligger ser ikke utvalgets flertall noen grunn til å øke avgiften på snus nå, men det anbefaler at de helsemessige effektene av snusbruk, spesielt blant unge, utredes nærmere.

Tax-free

Tax free-handel utgjør en stor del av det uregistrerte forbruket av alkohol og tobakk. Det må skilles mellom tax free og grensehandel. Alkohol og tobakk som innføres til Norge innenfor reisegodskvoten kan både være ubeskattede varer, dvs. at varene er kjøpt tax free på fly, ferge eller lufthavn, og beskattede varer, dvs. varer som er kjøpt i utlandet slik at eventuelle særavgifter og merverdiavgift er betalt i kjøpslandet (grensehandel).

Tax free-kvoten innebærer et unntak fra hovedregelen om at alle varer som innføres til Norge skal beskattes. Unntaket kan ikke begrunnes ut fra hensynet til effektiv ressursbruk. I tillegg til at staten taper inntekter, er det ressursløsning både i form av tidsbruk og ved at reiser kan bli motivert av muligheten for avgiftsfrie kjøp.

Et flertall i utvalget anbefaler på prinsipielt grunnlag å fjerne muligheten for å ta med seg alkohol og tobakk avgiftsfritt som reisegods inn i landet, slik at all innførsel av alkohol og tobakk må fortolles. Flertallet anbefaler også at tax free-handel ved ankomst på lufthavn i Norge og særskilte dispensasjonsordninger for såkalte korte fergeruter mellom Norge og Sverige avvikles.

Avgifter for å regulere usunt kosthold - Sukkeravgift

Det finnes i dag flere særavgifter på mat- og ikke-alkoholholdige drikkevarer. Disse er i hovedsak fiskalt begrunnet. *Sjokoladeavgiften* omfatter sukkervarer og godterier, både med og uten innhold av sukker, i tillegg til sjokolade og andre næringsmidler som inneholder kakao. Det er imidlertid mange avgrensninger her som kan virke tilfeldig. Videre er det en *avgift på alkoholfrie drikkevarer* som er tilsett sukker eller søtstoff, og en *sukkeravgift* som i hovedsak omfatter sukker til husholdningsformål.

Utvalget foreslår å rydde opp i avgiftene på usunt mat- og drikkekonsum, og vil se bort i fra det fiskale elementet. Kostholdet til nordmenn inneholder for mye fett, særlig mettet fett, og for mye salt og sukker. Utvalget har valgt å konsentrere seg om sukker fordi en avgift på sukker vil kunne være mulig å avgrense. Sukker i seg selv er ikke påvist å ha en direkte negativ helsemessig betydning, men har indirekte en negativ effekt ved at for høyt inntak kan være en faktor som fører til overvekt eller fedme. Dette kan gi helseproblemer, noe som igjen kan skape negative eksterne effekter. I tillegg vil det kunne være selvkontrollproblemer ved inntak av sukkerholdige varer. Utvalget mener derfor at avgiften på sjokolade- og sukkervarer, avgiften på alkoholfrie drikkevarer og avgiften på sukker bør erstattes av en mer generell avgift på sukkerinnholdet i mat- og drikkevarer. Det kan imidlertid være administrative problemer knyttet til innføring av en slik sukkeravgift etter dagens regelverk, og dagens merkeregler bør eventuelt endres før den kan innføres.

Avgifter kan være et av flere virkemidler for å stimulere til et sunnere kosthold.⁹ Lavere merverdiavgift på sunn mat

⁹ Vedlegg 2 i NOU 2007:8 gir en oversikt over litteraturen om bruk av virkemidler for regulering av kosthold.

og høyere merverdiavgift på usunne produkter er blitt foreslått, men en differensiering innenfor merverdiavgiftssystemet kan gi store administrative kostnader. I motsetning til særavgiftene som oppkreves i ett ledd, oppkreves merverdiavgiften i alle ledd. Endringer i merverdiavgiften vil derfor berøre langt flere næringsdrivende enn hvis særavgiftene endres. Differensiert merverdiavgift vil dessuten være et lite treffsikkert virkemiddel dersom det ikke er mulig å operere med ulike satser for svært små varegrupper. Redusert merverdiavgift på mat- og alkoholfrie drikkevarer er derfor et lite egnet virkemiddel for å fremme et sunnere kosthold.¹⁰

Landbruksstøtten, gjennom prisregulering og tollvern, bidrar til å øke prisene på rene, sunne matvarer som kjøtt, fisk, frukt og grønnsaker, så vel som mindre sunne produkter med relativt høyt innhold av mettede fettsyrer. I stedet for å benytte særavgifter på jordbruksbaserte matvarer, anbefaler utvalget at prislelementene i landbrukspolitikken gjøres til gjenstand for en ernæringspolitisk vurdering.

3.3 Dokumentavgiften

Utvalget foreslår at dokumentavgiften utformes som en rent fiskal avgift.¹¹ Dette innebærer at grunnlaget for den utvides, slik at omsetninger av borettslagsboliger og aksjeboliger m.m. omfattes av avgiften og at næringslivet bør fritas for avgiften, jfr. drøftingen i del 2 om at næringslivet ikke skal pålegges fiskale faktoravgifter. På sikt foreslår utvalget en gradvis nedtrapping av avgiften. En slik utvikling bør ses i sammenheng med en tilsvarende økning i bolig- og eiendomsbeskatningen.

4 FISKALE SÆRAVGIFTER VS. MERVERDIAVGIFT OG BESKATNING AV RESSURSRENTE

Det er grunn til å vurdere de fiskale avgiftene opp mot merverdiavgiften. I følge teorien for optimal beskatning kan merverdiavgiften være et godt alternativ til fiskalt begrunnede særavgifter. Det er spesielt el-avgiften, engangsavgiften på bil og dokumentavgiften som i større eller mindre grad er fiskale avgifter med hovedformål å generere inntekter til staten og som bidrar med store provenyinntekter. Gitt utvalgets mandat om å komme med forslag til provenynøytrale reformpakker innenfor særavgiftene, fant ikke utvalget provenymessig rom for å foreslå vesentlige

endringer i disse fiskale avgiftene. Merverdiavgiftssatsen i Norge ligger på et høyt nivå og en ytterligere økning i den generelle satsen vil være lite hensiktsmessig. Dagens merverdiavgiftssystem er imidlertid karakterisert ved flere unntak, fritak og reduserte satser. Det vil ha en positiv effekt på samfunnsøkonomisk effektivitet å utvide grunnlaget for avgiften, dvs. å redusere fritak og unntak. Like satser vil også redusere administrasjonskostnadene.

I flere naturressursnæringer eksisterer det i dag en ressursrente som ikke beskattes (Steinshamn, 2005). Dette er superprofitt (utover normal profitt i næringer som ikke er basert på naturressurser) som kan skattlegges med små eller ingen vridninger. Utvalget peker på at proveny fra fiskale avgifter med fordel kan erstattes med beskatning av ressursrente, jf. NOU 1996: 9 Grønne skatter – En politikk for bedre miljø og høy sysselsetting.

5 NYE AVGIFTSGRUNNLAG

Utvalget har vurdert hvorvidt det kan være hensiktsmessig å innføre avgifter på nye områder. Et område som kan peke seg ut er landbruk og annen bioproduksjon. Et annet område kan være avgifter som virkemiddel for å påvirke kostholdet, se omtalen over.

Biologisk produksjon er ofte forbundet med eksterne kostnader for miljøet. Utvalget mener prinsipielt at miljøeffekter på alle områder hører inn under området for miljørettede særavgifter. Jord- og skogbruk står for om lag 9 pst. av de norske klimagassutslippene. Det alt vesentligste av dette er prosessutslipp av CH₄ (metan) og N₂O (lystgass). Jord- og skogbruk bør derfor ilegges virkemidler på lik linje med andre næringer.

6 KONKLUDERENDE MERKNADER

I sin vurdering av det norske systemet for særavgifter kommer utvalget fram til at systemet oppfyller sine målsettinger på mange områder, men at det også er rom for flere forbedringer. Når det gjelder miljøavgifter er den største svakheten ved dagens system at de ulike aktørene står overfor ulik pris på samme utslipp. Avgiftene er ofte differensierte, i tillegg til at sentrale forurensere ofte står helt utenfor avgiftssystemet og ikke betaler noen avgift.

¹⁰ Analyser av ulike merverdiavgiftssystemer viser at differensierte systemer som det norske gir et effektivitetstap sammeliknet med et generelt og uniformt system, Bye, Strøm og Åvitsland (2003). Effektivitetsgevinsten er spesielt knyttet til effektivitet i produksjonen ved at i et generelt system står alle produsenter overfor de samme faktorprisene.

¹¹ Kostnadene knyttet til overføring av en eiendom ved salg er dekket inn ved tinglysningsgebyret.

For helse- og sosialrelaterte avgifter trekker utvalget fram at det kan være andre forhold enn de tradisjonelle eksterne kostnadene som også skal vektlegges ved utforming av en optimal avgift på dette området. Dette gjelder for eksempel graden av nåtidsskjevhet. I hvilken grad slike momenter også skal vektlegges for andre varer og tjenester har ikke utvalget vurdert.

Utvalget foreslår en omlegging av avgiftssystemet i retning av skattlegging av usunne matvarer, representert ved sukker. En videre utvidelse av avgiftssystemet til å gjelde flere usunne mat- og drikkevarer bør vurderes i forhold til om det vil være mulig å komme fram til et hensiktsmessig avgiftsgrunnlag og om avgifter er et egnet virkemiddel for å påvirke kostholdet.

REFERANSER:

- Atkinson, A. B. og J. E. Stiglitz (1972): The structure of indirect taxation and economic efficiency, *Journal of Public Economics*, 1, 97-119.
- Bjertnæs, G. H., C. Hagem og B. Strøm (2007): Økonomiske virkninger av nasjonal klimapolitikk, *Økonomisk forum* nr. 7.
- Bye, Brita, B. Strøm og Turid Åvitsland (2003): Welfare effects of VAT reforms: A dynamic general equilibrium analysis, Discussion Paper 343, Statistics Norway.
- Cnossen, S. og M. Smart (2005): Taxation of tobacco, in Cnossen (ed.), *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting and Driving*, Oxford University Press, Oxford.
- Cnossen, S. (2006): Alcohol taxation and regulation in the European Union, CESifo Working Paper No. 1821, 2006.
- Corlett, W. J. og D. C. Hague (1953): Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies* 21, 21-30.
- Diamond, P. A. og J. A. Mirrlees (1971): Optimal taxation and public production 1: Production efficiency and 2: Tax rules, *American Economic Review*, 61, 8-27 and 261-278.
- ECON (2003): Eksterne marginale kostnader ved transport, Rapport 2003-054, ECON analyse, Oslo
- Gjelsvik, R. (2004): Utredning av de samfunnsmessige kostnadene relatert til alkohol, oktober 2004, Rokkansenteret og Program for helseøkonomi i Bergen (HEB)
- Hoel, M. (1996): Should a carbon tax be differentiated across sectors?, *Journal of Public Economics* 59, 17-32.
- Melberg, H. O. (2007): Hvor mye betyr tobakksprisen for endringer i forbruket? Utviklingen i pris og forbruk i Norge mellom 1985 og 2005. Statens institutt for Rusmiddelforskning (SIRUS) skrifter nr. 1/2007.
- Miljøverndepartementet (2007): Om lov om endring av klimakvoteloven m.m. Ot.prp. 66. (2006-2007).
- NOU 2007:8: En vurdering av særavgiftene, Finansdepartementet.
- Saez, E. (2002): The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes, *Journal of Public Economics*, 83, 217-230.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007): Skatte-, avgifts- og tollvedtak for budsjettåret 2007, Finansdepartementet.
- Sørensen, P. B. (2007): The theory of optimal taxation: What is the policy relevance?, *International Tax and Public Finance*, 14, 383-406.
- Tauchmann, H., S. Göhlmann, T. Requate og C. M. Schmidt (2006): Tobacco and Alcohol: Complements Or Substitutes? – A Statistical Guinea Pig Approach, RWI Discussion Paper No. 52, Rhine-Westphalia Institute for Economic Research (RWI-Essen), November 2006.